

EVALUACION

- Reseña sobre la importancia de la evaluación**
- Esquema general para una evaluación**

I.- RESEÑA SOBRE LA IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN DE ACTIVIDADES DE COOPERACIÓN REALIZADAS POR ONGs.

La evaluación es una actividad cuyo único fin es aprender para mejorar nuestro trabajo en el futuro¹. Hemos dicho en las anteriores unidades didácticas que la planificación sirve para hacer buenos proyectos, y que la formulación sirve, en gran medida, para conseguir financiación. Pues bien, la evaluación sólo tiene sentido si la entendemos como un medio para orientar la programación futura de nuestro trabajo y también para mejorar la identificación y planificación de nuevos proyectos.

A pesar de ello, si considerásemos un hipotético reparto de esfuerzos entre la planificación, la formulación, el seguimiento y la evaluación de un proyecto, veríamos que la mayor parte se concentra en la formulación y el seguimiento. Y esto es así por dos razones muy sencillas. Para el caso de la formulación tenemos que nuestro proyecto va a competir con otros en una convocatoria pública de ayudas, y que las decisiones sobre la financiación se tomarán en base a la información que presentemos. Es natural por lo tanto que se dedique un considerable esfuerzo a presentar bien esa información. En lo que respecta al seguimiento de un proyecto ya aprobado, sabemos que sobre todo se va a inspeccionar con detalle la justificación del gasto. Esto también es lógico porque a fin de cuentas las administraciones que financian proyectos con dinero público se ven a su vez presionadas por el correspondiente órgano de fiscalización interna (la intervención), y esa presión se traslada a las ONGs. Así que a esta parte también hay que dedicarle un esfuerzo considerable.

Sin embargo no es tan frecuente la exigencia de que se apliquen métodos para la planificación (se puede establecer como condición por parte de la administración donante pero esto es imposible de comprobar); igualmente, pocas son las entidades que fomentan la evaluación de los proyectos o una parte de ellos. Esto queda a criterio de las ONGs y afortunadamente cada vez se dedica más atención a estas dos fases del proyecto, pero por la situación comentada el hecho es que la mayor parte de los esfuerzos se dedican, en términos generales y salvo excepciones, a la formulación y al seguimiento.

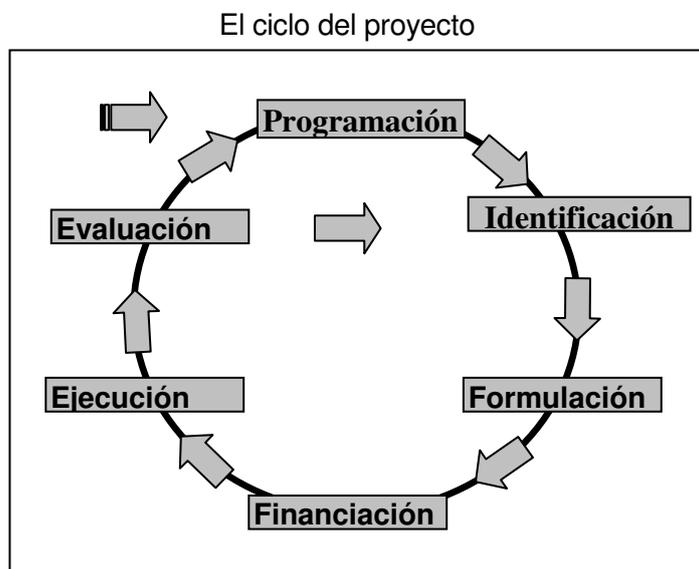
Visto desde otro punto de vista, podríamos destacar la asimetría que existe entre la presencia de especialistas para la valoración de formularios y también para la inspección fiscal en la mayoría de administraciones que tienen programas de cooperación, y la ausencia de instancias especializadas en promover la calidad de los proyectos.

Partiendo de estas consideraciones nos centramos en la evaluación de proyectos, cuya práctica ha mejorado considerablemente las políticas, los programas y los proyectos de cooperación en los últimos años. Esta mejora surge del debate en torno a los contenidos de las evaluaciones realizadas y cabe atribuirles, por ejemplo, la importancia que hoy se da las dinámicas participativas, la incorporación del enfoque de género, la necesidad de distinguir con claridad entre lo que es asistencialismo y desarrollo, la conveniencia de combinar la profesionalización de la cooperación con el voluntariado, y un largo etcétera. Aunque tal vez no lo percibamos de manera directa, buena parte de las mejoras en la práctica de la cooperación tienen su origen en la realización de evaluaciones con carácter sistemático, y en este punto hay que reconocer el positivo papel que ha

¹ Todavía hay quien ve utilidad en la evaluación como un elemento de fiscalización, aunque afortunadamente cada vez son menos. Para fiscalizar se utilizan las auditorías que es un concepto claramente diferenciado de la evaluación.

desempeñado la Comisión Europea promoviendo, tanto en el pasado como en la actualidad, la realización de evaluaciones con carácter sistemático.

Pero tal vez el eslabón más débil en las fases del ciclo del proyecto sea el que vincula la evaluación con la programación y con la identificación.



Hemos visto en las unidades didácticas anteriores que la formulación toma muchos de los elementos establecidos en la identificación (y planificación), que la ejecución y el seguimiento se basan en buena medida en lo formulado y, más tarde, en la lectura obligatoria de esta unidad veremos que el primer planteamiento de cualquier evaluación parte de la planificación, combinando los insumos, resultados y objetivos definidos en esa fase.

Es decir, en las diferentes fases del ciclo del proyecto se pueden establecer relaciones que tienen carácter metodológico, es decir que son relaciones que ya están incluidas en alguna parte de la fase de que se trate, proponiendo tomar algún elemento de lo definido para incorporarlo en otra fase. De esta manera queda evidenciada la relación entre dos etapas.

Sin embargo no hay ningún método para que las propuestas de las evaluaciones puedan condicionar, en un sentido positivo naturalmente, la programación o la identificación. Esto es algo que depende fundamentalmente de la voluntad, de la actitud más o menos receptiva, de las personas responsables de programar o de identificar. Tal vez no pueda ser de otro modo porque (seguro que afortunadamente) los procesos de aprendizaje no se pueden someter a una mecánica tan rigurosa como sí lo permiten otras fases del ciclo del proyecto.

Precisamente esta “debilidad metodológica” es la que tiene que llevarnos a prestar especial atención a la evaluación dentro del ciclo del proyecto, de lo contrario podríamos tener cierta tendencia a relegarla a segunda fila en la medida que no se revele como un elemento especialmente útil, bien porque no las promovemos o bien porque no hacemos mucho caso de las propuestas que se incluyen en todas las evaluaciones.

Entremos ya en la manera de tratar algunos aspectos relacionados con la evaluación. En primer lugar siempre debemos tener presente que la evaluación de un proyecto de cooperación se parece bastante a una investigación en la que hay considerar vertientes muy diversas: la antropológica, la política, la económica, a veces la religiosa, y quien sabe cuántas más. Por lo tanto es algo muy difícil de sistematizar, como sí se puede hacer en las otras fases del ciclo del proyecto. A pesar de ello, la metodología Gestión del Ciclo del Proyecto propone algunos aspectos que se pueden tratar de una manera parecida a lo que es una metodología y es lo que se expone en la lectura obligatoria de esta unidad didáctica.

Por otro lado, en las páginas que siguen, se va a presentar la actividad de evaluación desde un punto de vista más general, menos metodológico, destacando algunos puntos que es de interés considerar cuando una persona afronta la tarea de realizar una evaluación.

II.- ESQUEMA GENERAL DE EVALUACION

Los proyectos de cooperación al desarrollo realizados por ONGs (o por cualquier otra entidad), en su etapa de formulación suelen reunir todos los requisitos necesarios para que el proyecto sea exitoso. Pero en su etapa de evaluación final nos encontramos con que raramente las cosas han ocurrido de la manera que pensábamos inicialmente. Este comentario no tiene ninguna connotación negativa, es algo que ocurre no sólo con los proyectos de cooperación, más bien es algo que sucede en todos los procesos en los que se requiere una planificación previa, es decir una predicción de lo que ocurrirá en el futuro.

Pero en el caso de la cooperación se dan algunas circunstancias que confieren cierta particularidad y, a veces homogeneidad, a los imprevistos que surgen repentinamente y comienzan a desviarnos de la ruta marcada. Las actividades de cooperación se realizan a miles de kilómetros de quien las financia, en comunidades con patrones culturales diferentes a los nuestros y en un entorno (servicios públicos, climatología, etc.) distinto al que estamos acostumbrados las gentes de este lado del océano. Es verdaderamente difícil prevenir esas situaciones imprevistas y no deseadas, pero una de las posibles líneas de trabajo para incorporar en la formulación de proyectos elementos de control y de corrección de tales situaciones es la evaluación.

En esta parte del documento se propone un esquema general para la evaluación de proyectos de cooperación desde una perspectiva más conceptual que técnica, más relacionada con la sociología que con el tratamiento que se suele dar a la evaluación en la mayoría de los manuales en los que habitualmente se incluyen herramientas y técnicas de trabajo. Además, estamos pensando en los clásicos proyectos de desarrollo realizados por ONGs en el medio rural o en pequeños núcleos urbanos. La exposición se realiza a través de aquellos elementos centrales que se considera debe tener presente una persona que va a realizar una evaluación acompañándola de algunos ejemplos que se han observado en la práctica.

II.1 PLANTEAMIENTO GENERAL.

Para que un proyecto de desarrollo sea útil a la comunidad destinataria, o dicho de otra manera, para que obtenga un aprobado tras la evaluación, debe cumplir dos condiciones básicas:

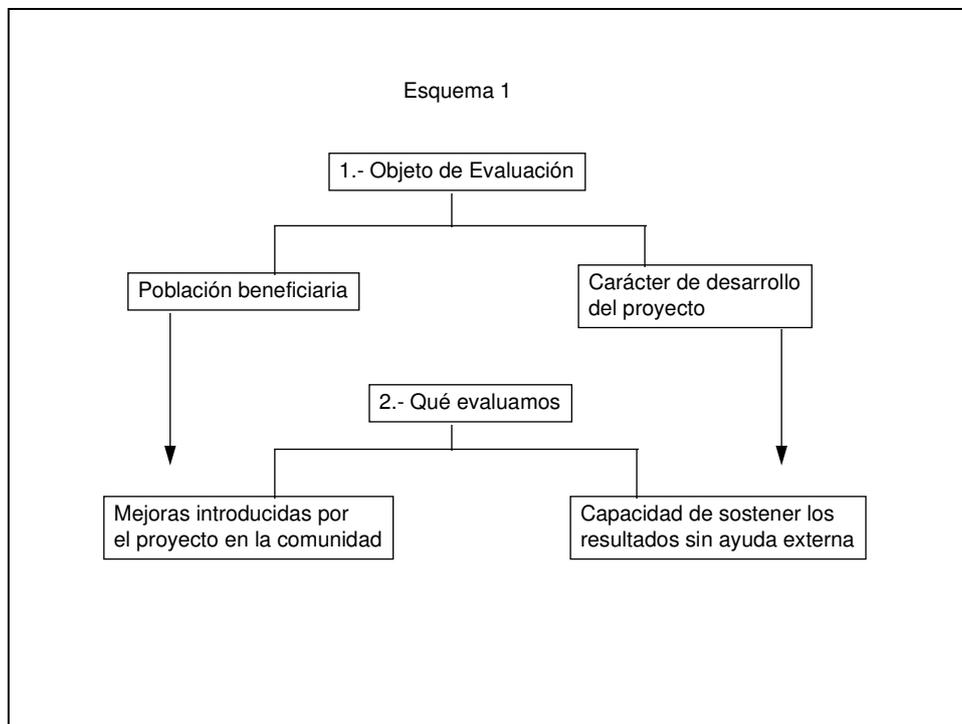
- Su impacto sobre la comunidad se debe traducir en una mejora de las condiciones de vida de la misma.
- El proyecto debe ser viable, es decir, se mantendrá en el futuro con los recursos que genera.

Estas dos afirmaciones son muy generales y por ello podrían ser criticadas desde diferentes puntos de vista. Por ejemplo no explican qué entendemos por "mejora de las condiciones de vida"; también alguien podría objetar que en los proyectos de tipo sanitario los ingresos por atención a pacientes no cubren los gastos, por lo que son inviables y, en consecuencia, la evaluación sería siempre negativa (lo cual es falso). Es cierto que son premisas muy generales, pero no olvidemos que estamos tratando de buscar puntos de partida para una evaluación y esas dos afirmaciones nos sitúan bien en el inicio del proceso de investigación que se abre al comienzo de la evaluación. Para acercarnos un poco a aspectos más concretos podemos establecer esas dos

afirmaciones en forma de pregunta: 1) ¿En qué ha cambiado la vida de la comunidad tras la realización del proyecto? y 2) ¿Cómo serán los efectos de los resultados del proyecto dentro de unos años?

Estas cuestiones, o mejor dicho las respuestas que vamos encontrando a ellas, ya definen con cierta precisión cuáles son los objetos centrales de evaluación en un proyecto de cooperación al desarrollo. En relación a la primera pregunta vemos que todas las respuestas nos conducirán a la población beneficiaria, mientras que en la segunda hablaremos sobre todo de aquello que hace posible que el proyecto continúe en el tiempo beneficiando a la población sin ayuda exterior. Así quedan establecidos los dos principales objetos de evaluación: población beneficiaria y sostenibilidad de los resultados alcanzados.

De una forma esquemática, estas ideas se pueden resumir del siguiente modo:



II.2 LA POBLACION BENEFICIARIA

El objeto central de evaluación de un proyecto lo constituye la población beneficiaria ya que prácticamente todas las acciones de cooperación se orientan a mejorar las condiciones de vida de alguna comunidad. Esto puede parecer algo muy obvio, sin duda lo es, pero cuando se está inmerso en un proceso de evaluación no es difícil que nuestro centro de atención se desplace hacia el grado de consecución de los objetivos previstos inicialmente y, en ocasiones, como resultado de una deficiente identificación de objetivos, puede ser que éstos no guarden una relación muy directa con las condiciones de vida de la comunidad beneficiaria.

Es decir, si entendemos que la consecución de los objetivos es lo central, entonces dichos objetivos pueden cobrar tal protagonismo que se conviertan en entes autónomos más o menos desligados de los problemas que padece la población. En estos casos, la relación entre los resultados alcanzados y las mejoras que éstos han supuesto para la comunidad aparecen como algo marginal, algo a lo que se dedica menos tiempo que ha constatar la consecución de dichos resultados.

II.2.1 Mejoras en la comunidad beneficiaria: impacto

Lamentablemente, esta situación se da con más frecuencia de lo que cabría esperar - por ser tan evidente que se trata de algo que deberíamos evitar- y, por supuesto, de lo que sería deseable.

Un ejemplo de esto lo constituye el caso en el que se identificó como problema las precarias condiciones de vida de cierta comunidad y se propuso como solución un proyecto de producción de legumbres. Con la venta de éstas se esperaba obtener un excedente que incrementase la renta de la comunidad. Al realizar la evaluación nos podemos encontrar con que efectivamente se haya conseguido la producción y la comercialización, y que se haya obtenido algún excedente por su venta. Es decir, todo ha ido de acuerdo a lo planificado. Ahora bien, es posible que en la identificación del proyecto se estableciera erróneamente una relación causal entre la producción de legumbres y la mejora en las condiciones de vida de la comunidad. Y si efectivamente se comprueba que no hay variación en la calidad de vida, a pesar de que se han conseguido los resultados previstos, entonces deberíamos ser muy explícitos: la evaluación es negativa. Ya habrá tiempo para introducir todos los matices necesarios que suavicen este dictamen y prevean medidas para superarlo en el futuro, pero una de las conclusiones debe ser que el proyecto no ha tenido un impacto positivo entre la comunidad y, como ya se ha dicho en repetidas ocasiones, esta es una de las condiciones que debe cumplir todo proyecto de cooperación al desarrollo.

De modo que quien evalúa no debe limitarse a verificar el grado de ajuste entre lo planificado y lo realizado (eficacia) sino que, además, debe entrar a valorar la calidad en la identificación del proyecto, la forma en que se dispusieron los medios para obtener resultados y todo aquello que explique las mejoras o, en su caso, el estancamiento en las condiciones de vida de la comunidad con la que trabajamos.

II.2.2 Cambios en la estructura de la comunidad

Pero no se trata solamente de comprobar que se han alcanzado los resultados programados y que además éstos están teniendo un efecto positivo sobre la población; hay que ir un poco más allá, hay que comprobar si esta actuación ha provocado cambios en la estructura interna de la comunidad, en sus relaciones de grupo, y en caso afirmativo comprobar en qué dirección se han manifestado esos cambios.

Hay que tener en cuenta que la implementación de un proyecto de cooperación al desarrollo es, o pretende ser, como un pequeño oasis de prosperidad en un entorno de pobreza; es una especie de añadido externo a la comunidad donde se realiza. Externo en el sentido de que tal proyecto no es resultado de un desarrollo de fuerzas (económicas, organizativas...) de la comunidad, sino que tiene su origen más remoto en un planteamiento de solidaridad que se da en las ONGs de los países más desarrollados. Y es por ello, por ese carácter de externalidad, que las comunidades donde se ejecutan los proyectos son muy vulnerables al quebranto de equilibrios ya

existentes en el grupo o, más frecuentemente, a la agudización de desequilibrios. Veamos esta idea a través de un caso práctico.

En una región de Nicaragua fuertemente castigada por la guerra se acometió en 1991, una vez finalizados los enfrentamientos, un programa de construcción de viviendas de madera. La comunidad beneficiaria estaba compuesta por familias retornadas que se vieron obligadas a huir por los conflictos armados de la zona y a la vuelta se encontraron prácticamente todo destruido. Por problemas de financiamiento sólo había presupuesto para construir un 25% de las viviendas necesarias. Los criterios establecidos por el programa para distribuir las viviendas entre las familias adjudicatarias fueron su estado de necesidad y la obligatoriedad de participar en todo el proceso de construcción (tala de árboles, aserrado de la madera, transporte de la misma hasta las comunidades y construcción de la vivienda). Para decidir quiénes serían las familias adjudicatarias se formó un comité en la comunidad quien determinó que no podían participar en el programa ni las mujeres viudas, ni las personas de mayor edad argumentando que no tenían las condiciones físicas (fuerza) para participar en todo el proceso de construcción de las viviendas.

El resultado de esta política fue una agudización de las desigualdades ya existentes: se beneficiaron los hombres y las parejas jóvenes con más capacidad para trabajar en el campo o en la pesca y quedaron en la situación en que estaban los sectores de población más desprotegidos y con más necesidad (por lo que de hecho este último criterio no se aplicó o se aplicó sólo sobre aquellos que habían superado la criba de la "capacidad física"). De este modo, el programa de cooperación en vez de tender a igualar las condiciones de vida de la comunidad, colaboró a ensanchar las desigualdades que ya existían. Esta situación creó un profundo malestar y división entre los grupos de beneficiados y de marginadas.

Si las viviendas se hubiesen construido como resultado de un incremento en la actividad económica de la zona, seguramente los beneficiarios (aquellos con capacidad para pagarla de su bolsillo) hubiesen sido los mismos, pero en este caso nadie se habría quejado, no se habría producido división en el pueblo. El problema es que a un proyecto de cooperación se le exige, y así debe ser, la incorporación en sus prácticas de unos criterios de igualdad y solidaridad que se tienen que expresar fielmente en los resultados alcanzados, pero dichos criterios pueden ser ajenos a las dinámicas de las comunidades pobres en las que ya sabemos que se pueden desarrollar tanto actitudes de cooperación como de individualismo a nivel de familias o de grupos.

Si se ha explicado este caso práctico es porque en él figuran los dos grupos más habitualmente olvidados en los procesos de evaluación: la tercera edad y las mujeres. El primer grupo es más difícil de incorporar en los análisis porque muy frecuentemente permanece al margen de las actividades productivas de la comunidad y muchos de los objetivos planteados por los proyectos de cooperación están vinculados a la productividad. Ante esta situación hay que levantar el criterio de igualdad por encima del de rentabilidad como algo específico de la cooperación realizada por las Organizaciones No Gubernamentales.

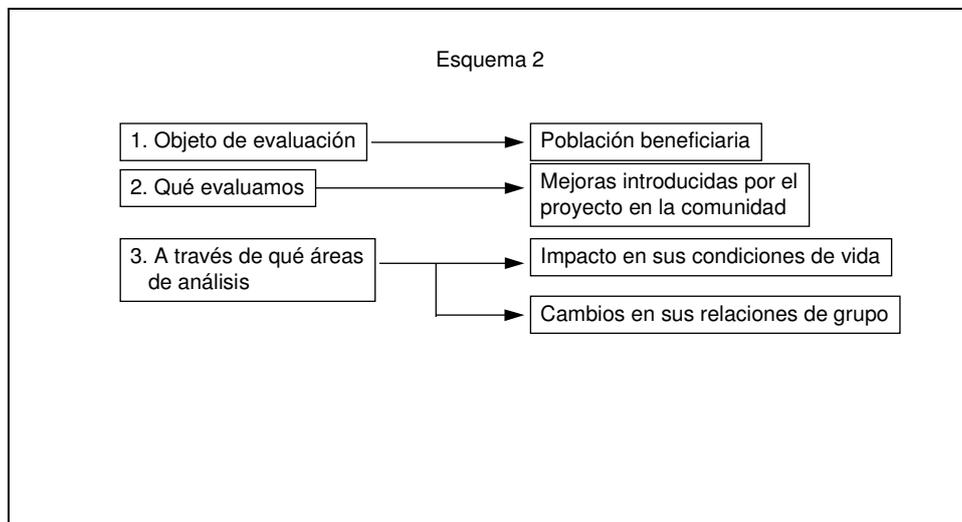
En relación al colectivo de las mujeres su marginación se debe habitualmente a prejuicios ideológicos (culturales se les suele llamar) contra los que debe estar prevenida cualquier persona que evalúe una acción de cooperación (en el caso práctico que se ha puesto, la argumentación para excluir a las viudas es sencillamente injustificable, incluso en el más que dudoso supuesto de que no hubiesen tenido fuerza para participar en

alguna de las etapas de construcción, se podría haber solucionado con una división de los trabajos). No es infrecuente que a través de los proyectos de desarrollo se incorporen de manera sutil cambios en las funciones sociales de los grupos que integran la comunidad con el resultado de una desvalorización del papel de la mujer o un incremento de su carga laboral de forma encubierta. Afortunadamente cada vez son más los esfuerzos que se hacen por incorporar de una manera sistemática en los procesos de evaluación la visión de cómo afectan a las mujeres las iniciativas de desarrollo.

Por otro lado, habitualmente todos los proyectos de cooperación incorporan entre sus actividades la organización de la población beneficiaria y, como ya se ha dicho, existe una relación muy directa entre el nivel organizativo de una comunidad y su potencial de desarrollo. Esta cuestión debe ser igualmente considerada en la evaluación analizando las posibilidades que ofrece la organización y el grado de identificación entre la estructura organizativa y el sentir individual de quienes la componen.

Como se comprenderá no es posible registrar de forma exhaustiva todos y cada uno de los factores que pueden incidir favorable o desfavorablemente en las **relaciones y estructura de una comunidad** donde se realiza un proyecto de desarrollo. La lista sería literalmente interminable: nunca podríamos tener la certeza de haber agotado todas las posibilidades. En cada comunidad se presentan una serie de factores comunes a otras comunidades y otros irrepetibles, exclusivos de esa comunidad. Lo que debemos tener presente en una evaluación es que con toda seguridad la realización del proyecto de cooperación habrá modificado las relaciones de la comunidad, en una medida insignificante o considerable, en un sentido positivo o negativo, de una manera selectiva o generalizada; la cuestión consiste en evidenciar estos cambios.

Lo dicho en este tercer apartado se puede resumir en el siguiente esquema:



II.3 LA SOSTENIBILIDAD

La segunda área importante en la evaluación se refiere a la sostenibilidad de los resultados alcanzados, es decir las posibilidades de que éstos se mantengan en el futuro una vez cesen las ayudas externas. El cumplimiento de esta condición es lo que revela el verdadero carácter de desarrollo de un proyecto ya que en caso contrario estaríamos ante una acción efímera que pudo lograr difundir algunos efectos

beneficiosos durante un tiempo en la región donde se realizó pero que fue incapaz de sostenerse sin ayuda externa. Desde una perspectiva de desarrollo esta acción es inútil, desde un punto de vista asistencial ha podido ser eficaz. Con esto no se pretende criticar el concepto de asistencia diferenciado del desarrollo, simplemente se quieren acotar los términos en los que desempeñamos nuestro trabajo de evaluación, y en este artículo nos ceñimos a los proyectos que buscan un desarrollo sostenido en las comunidades donde se realizan.

La sostenibilidad de una acción depende de factores internos y externos no controlables por la comunidad, estos últimos son los que hacen sumamente complejo el trabajo de evaluar la sostenibilidad de un proyecto ya que se han de manejar un gran número de variables y nunca podremos tener la certeza de que no hayamos dejado de considerar algún factor que incida en la sostenibilidad del proyecto evaluado. En cualquier caso, debemos hacer un esfuerzo por sistematizar los elementos que más habitualmente determinan el sostenimiento o la interrupción de los resultados alcanzados por un proyecto ya ejecutado. Para ello se propone el análisis de cinco áreas: 1) Aspectos institucionales, 2) Dependencia externa, 3) Tecnología y capacitación, 4) Medioambiente y 5) Pautas culturales. Este orden de exposición no implica necesariamente una jerarquización en cuanto a la importancia de las diferentes áreas, de hecho se consideran todas igualmente importantes. Veamos a continuación cada uno de estos cinco segmentos de evaluación.

II.3.1 Aspectos institucionales.

En la mayoría de los casos los proyectos de cooperación se realizan en un entorno en el que están actuando otras organizaciones, sean éstas públicas o privadas (ministerios, organismos internacionales de desarrollo, otras ONGs, etcétera). Y es muy posible que dicha actuación se refiera al mismo sector de trabajo del proyecto que evaluamos. En este sentido, debemos comprobar si este proyecto colabora o, por el contrario, colisiona con la tendencia general marcada por las otras organizaciones y muy especialmente por las instituciones públicas.

El caso que mejor ilustra esta idea se da en los proyectos de cooperación sanitaria, como puede ser la construcción de un hospital o la capacitación de promotores de salud. Debemos tener en cuenta que incluso en el país más pobre de la Tierra su correspondiente Ministerio de Salud tendrá un plan de trabajo, un esquema de intervención sanitaria en las regiones del país. En este caso, es absolutamente imprescindible que cualquier iniciativa de cooperación sanitaria se incardine en los planes del sector público del país donde se realiza. En caso contrario tal iniciativa está condenada a librar una batalla en la que su única opción es perder. Existen algunos ejemplos de hospitales mal ubicados o intervenciones que no se han coordinado previamente con la autoridad local sanitaria, que muestran con claridad la importancia de actuar de acuerdo a los planes establecidos para la zona. Por otra parte, ya se ha señalado que los proyectos sanitarios no se pueden autofinanciar (esto es cierto tanto para los países pobres como para los ricos) por lo que su continuidad dependerá de la presencia de instituciones dispuestas a asumirlos en el medio o largo plazo. De ahí la importancia de coordinarse con dichas instituciones, sean éstas públicas o religiosas por poner los dos casos más habituales.

Se ha mencionado el caso de la cooperación sanitaria por ser el que exige mayores niveles de coordinación con otras instituciones, pero esta situación se puede analizar para cualquier sector de cooperación. Por ejemplo, el retorno a mediados de los años

noventa de parte de la población guatemalteca refugiada en Méjico provocó algo que se podría calificar como inflación de ONGs en el norte de Guatemala. La coordinación de sus actividades resultó imprescindible para superar situaciones en las que se observó duplicidad de esfuerzos y también interferencias negativas con proyectos ya concluidos de otras comunidades del entorno.

Así pues la importancia de este segmento de evaluación radica en la capacidad que tienen las instituciones y entidades privadas para modificar, sostener, perjudicar, favorecer y, en general, incidir sobre los resultados alcanzados tras la ejecución de un proyecto.

II.3.2 Dependencia externa

En la medida que una actividad esté más abierta al exterior las condiciones de equilibrio son más frágiles y por esta razón se debe hacer un completo análisis de todos los factores que pueden influir en el proyecto, y de todos los medios que se han dispuesto para aprovecharlos si es que colaboran en el desarrollo de los resultados o para combatirlos si es que se oponen a ellos.

Uno de los sectores de cooperación en los que más han trabajado las ONGs ha sido el de la producción agropecuaria. No es de extrañar ya que si lo que se persigue es un desarrollo autosostenido entonces hay que buscar actividades que generen excedentes a través de la comercialización. No obstante, este tipo de proyectos, los productivos, son extremadamente complejos y una buena parte de ellos fracasan. Pensemos en todos los "suministros" externos que necesita un proyecto de esta clase para que pueda mantenerse con normalidad; se necesitan créditos, mercados estables, canales de transporte, abastecimiento de insumos para la producción... Todos estos factores tienen algo en común: no están bajo el control directo de la comunidad beneficiaria. Es esta circunstancia la que hace muy frágiles los proyectos de producción.

Es por ello que en una evaluación debemos poner especial cuidado a la hora de analizar la viabilidad de un proyecto tratando de establecer todos los elementos externos al control de la comunidad y que afectan directamente a los resultados planificados, y asimismo valorar los medios que han sido puestos para impedir que tales elementos vayan erosionando el proyecto y acaben con él.

II.3.3 Tecnología y capacitación

Casi todas las acciones de cooperación al desarrollo incorporan el manejo de técnicas que requieren una capacitación, por básica que sea, para obtener el máximo provecho de los instrumentos que se ponen en juego para alcanzar resultados y, posteriormente, para sostenerlos. El mantenimiento de una infraestructura como por ejemplo una pequeña canalización de agua, la lucha eficaz contra una plaga en los cultivos o la gestión administrativa de una organización campesina, requiere en cada caso un mínimo de preparación sin la cual es muy difícil dar continuidad a los resultados alcanzados. Así pues, cuando hablamos de tecnología entendemos integrada en ella la capacitación necesaria para ponerla en práctica.

La variable fundamental que se considera para seleccionar una u otra tecnología es su carácter de **apropiada**, incluyendo en esta última acepción dos conceptos: eficiente y también adaptada a las condiciones locales. La eficiencia (esto es, la capacidad de cumplir su cometido con el mínimo costo) se estudia y se aplica como un dominio de

experiencia muy particular para cada sector de cooperación, y por lo tanto es difícil hacer generalizaciones a este respecto para la actividad de cooperación al desarrollo. Por ejemplo, hay muy diferentes maneras de extraer agua, construir viviendas o abastecerse de energía eléctrica y para cada caso habrá que tener en cuenta distintas consideraciones de tipo técnico.

Algo similar ocurre con la adaptabilidad de la tecnología a las condiciones locales. Este aspecto se ve condicionado por la tradición productiva de una comunidad, su situación socioeconómica y cultural, sus hábitos, e incluso por sus pautas de comportamiento y relación comunitaria.

Se trata de un campo muy amplio de investigación, pero en general debemos considerar que hay ocasiones en las que la ejecución de un proyecto puede implicar la introducción de unas normas de producción, consumo o comportamiento que son incompatibles con la costumbre de la comunidad donde se realiza. Los problemas que registran algunos proyectos en su desarrollo pueden deberse a esa incompatibilidad y además, debemos tener en cuenta que la expresión de dichos problemas raramente se evidencia como algo relacionable con el patrón cultural de la comunidad, sino que aparecen como producto de una deficiente organización, falta de motivación u otras explicaciones con similar nivel de ambigüedad. En este punto el trabajo de evaluación debe ir más allá de lo evidente y averiguar si detrás de lo que se presentan como deficiencias de tipo técnico, no se esconde un sentimiento de insatisfacción en la comunidad beneficiaria.

Valgan como puntos de reflexión dos ideas relacionadas con la organización de las actividades que nos podrían remitir a muchos ejemplos ocurridos en la realidad. En primer lugar ¿cómo podemos organizar una actividad productiva? Hay dos extremos, uno a través de una gestión comunitaria de toda la inversión y sus resultados (cooperativa o similar), y otro asignando de manera individual a cada persona o familia una parte de esa inversión quedando bajo su responsabilidad el éxito o fracaso de la iniciativa. Obviamente, a priori no se puede decidir qué es mejor. Pero sí se ha observado, sobre todo en tiempos pasados, cierta inclinación, a veces obsesiva, por introducir cooperativas a toda costa, incluso en contra del criterio de los receptores de la ayuda. Sobra decir que en esas condiciones, cuando todo es de nadie, las cosas no funcionan.

Y en segundo lugar, cuando se establece el plan de capacitación que va parejo a la instalación de una tecnología ¿se consideran los horarios más adecuados para garantizar la participación de las mujeres? Hay que tener en cuenta que la jornada de una mujer prototipo en el medio rural de un país pobre es muy apretada, tiene muy poco margen para alterar su plan diario y desde luego hay ciertas tareas que en ningún caso podrá eludir. Mientras que en el caso de los hombres, al estar su actividad normalmente vinculada al ciclo agrario puede planificar con antelación los tiempos más propicios para su participación en las actividades programadas.

En fin, son sólo dos casos de entre los múltiples que se podrían destacar y que además guardan una relación que podríamos llamar colateral a lo que normalmente se entiende por tecnología, pero ilustran la complejidad de tomar las decisiones adecuadas así como los aspectos tan sutiles que se esconden bajo esas decisiones y que pueden desvirtuar o acabar con el proyecto iniciado.

II.3.4 Medioambiente

El desarrollo además de sostenido ha de ser sostenible. Es decir, hay que analizar los recursos naturales del entorno que se necesitan para hacer funcionar el proyecto y la velocidad con que estos recursos se reponen de forma natural. Son muy conocidos los efectos negativos de ciertos macroproyectos (como la construcción de grandes embalses o carreteras) sobre extensos ecosistemas, incluyendo en ellos a las personas que los habitan. En el caso de los proyectos de desarrollo impulsados por la Organizaciones No Gubernamentales, estos efectos suelen ser mucho más limitados, acorde con su presupuesto y, en la mayoría de las ocasiones, son respetuosos con el entorno medioambiental.

De todos modos encontramos casos en los que el logro de ciertos objetivos se puede anteponer y enfrentar al equilibrio a medio plazo de factores ecológicos. Cuando se propone la construcción de un pozo para el riego de una parcela productiva se debería considerar si el acuífero que se perfora puede aguantar la explotación a la que se le va a someter. Averiguar esto requiere un estudio que generalmente no está elaborado y que su realización resultaría muy cara. Pero un indicador se puede obtener consultando a las personas del lugar sobre la profundidad a la que tenían que cavar en épocas anteriores para obtener agua. Si la conclusión es que el nivel ha descendido muy rápidamente entonces podemos suponer que aunque la vida del proyecto se pueda prolongar varios años, el daño que va a causar a las capas freáticas será grave. Emitir un juicio ante esta situación es difícil porque normalmente a la conservación medioambiental se enfrenta un estado de necesidad severa por la comunidad.

En cualquier caso, lo que se pretende resaltar aquí es la necesidad de integrar de forma sistemática en los manuales de evaluación un apartado que se ocupe de averiguar el impacto que las acciones de desarrollo pueden tener directamente sobre el medioambiente e indirectamente a través de propiciar nuevos comportamientos en la comunidad que afecten al equilibrio entre ésta y el entorno donde habita.

II.3.5 Pautas culturales

En la actividad de cooperación al desarrollo no gubernamental entran en juego dos partes: 1) Las ONGs del país donante que han captado fondos para financiar un proyecto y 2) Las ONGs y comunidades beneficiarias del país receptor donde se realizará el proyecto. Se ve claramente que es una relación asimétrica que cuestiona el propio concepto de cooperación puesto que las dos partes no están en pie de igualdad, una da y la otra recibe. Esta forma de relación puede dar lugar a situaciones en el país receptor que supongan un elemento distorsionador para el conjunto de la comunidad que recibe el proyecto.

Veamos esta idea con un caso práctico. En un país de Centroamérica se realizó un proyecto de desarrollo integral que incluía diversos componentes de infraestructura y abarcaba una extensa región en la que se encontraban numerosas aldeas. En una de ellas la dirección del proyecto identificó como necesidad la construcción de un puente que uniese la aldea con otros núcleos de población más importantes ya que en épocas de crecida del río permanecía aislada durante varios días. La propia población beneficiaria expresó la necesidad del puente pues ello les posibilitaría comerciar con otras aldeas durante todo el año. Se comenzaron las obras con la participación de la comunidad. Hubo que dinamitar en un tramo del cauce para desviar el río y poder construir el puente. Así se hizo y el puente se concluyó. Pero nadie se tomó la molestia

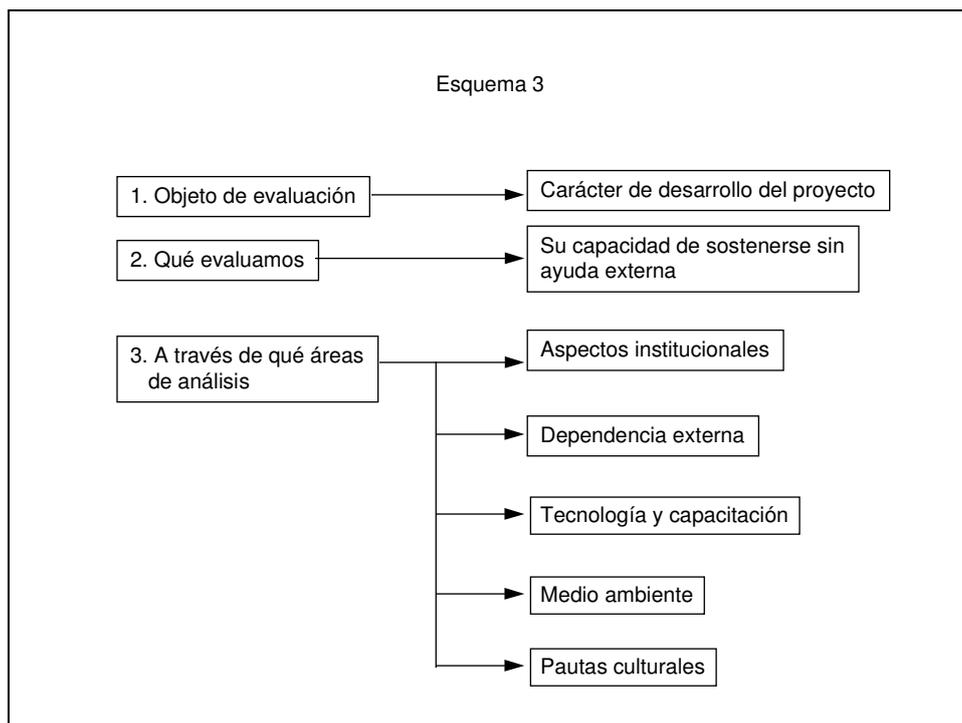
de hacer los trabajos para devolver el río a su cauce original, con lo que finalmente para entrar a la aldea había que cruzar por un puente sobre el antiguo cauce original ahora seco, subir una pequeña colina y atravesar un río que antes no estaba allí. Lo que ocurrió es que la población no quiso desviar nuevamente el cauce porque se habían agotado los fondos del proyecto para pagar este tipo de trabajos y porque en aquel momento (que se prolongó indefinidamente) estaban muy ocupados con la siembra de sus campos. Es decir que no les preocupaba mucho si había o no puente entre su aldea y las otras poblaciones.

Este ejemplo, que hay que reconocer que es muy parcial, muestra lo fácil que puede ser confundir lo que la ONG donante interpretó como necesidad con lo que realmente era una demanda inducida por la presencia del propio proyecto.

En este caso las consecuencias de tal confusión fueron inocuas pues la población seguía igual de aislada que antes de las obras y no hubo otros efectos secundarios que empeorasen la situación en relación al pasado. Pero qué ocurre si nuestras iniciativas, las de quien realiza la donación, afectan a otros ámbitos más culturales como pueden ser los programas de vacunación fuertemente contestados por las madres indígenas; las campañas para uso de preservativos en prevención del SIDA; la introducción de cultivos alternativos que enfrentan la eficacia y la rentabilidad a la costumbre.

En definitiva, cuando se evalúa un proyecto debemos considerar que hay ocasiones en las que su ejecución puede implicar la introducción de unas normas de producción, consumo o comportamiento que son incompatibles con la costumbre de la comunidad donde se realiza. Los problemas que registran algunos proyectos en su desarrollo pueden deberse a esa incompatibilidad y además, debemos tener en cuenta que la expresión de dichos problemas raramente se evidencia como algo relacionable con el patrón cultural de la comunidad, sino que aparecen como producto de una deficiente organización, falta de motivación u otras explicaciones con similar nivel de ambigüedad. En este punto el trabajo de evaluación debe ir más allá de lo evidente y averiguar si detrás de lo que se presentan como deficiencias de tipo técnico, no se esconde un sentimiento de insatisfacción en la comunidad beneficiaria.

El esquema-resumen de esta sección en la que hemos tratado el aspecto de la sostenibilidad de los proyectos en la evaluación queda como sigue:



II.4 CONCLUSION

Es fácil interpretar –de una manera simplista– que las actividades de cooperación están justificadas en sí mismas, por el sólo hecho de hacer el esfuerzo de mandar dinero desde el Norte hacia el Sur. Pensar así es, por supuesto, legítimo, pero también es pobre y ciertamente una manera limitada de acercarse a la práctica de la solidaridad. Si es cierto que nuestros actos nunca son neutrales, lo es mucho más cuando los proyectamos sobre comunidades que viven en pobreza, a veces socialmente desarticuladas y siempre preocupadas por un futuro en el que el largo plazo se mide por semanas. Esos actos, los proyectos de cooperación, irrumpen en la vida de las comunidades abriendo expectativas e ilusiones que serán satisfechas en mayor o menor medida, modificarán en un sentido positivo o negativo algunos aspectos de su vida, y cuando el proyecto haya terminado, quedará en su memoria un balance sobre “aquella gente que vino a ayudarnos”.

En definitiva, la cooperación que llevamos a cabo a través de ONGs no es neutral. Si nuestro objetivo es ampliar los conceptos y los caminos de la cooperación al desarrollo entonces debemos abordar este tema conscientes de sus implicaciones y de las que se derivan de la actitud con que nos acerquemos a las comunidades donde trabajamos, a los lugares donde queremos que nuestra solidaridad se materialice en hechos concretos y para reflexionar en este línea de pensamiento, lo más adecuado es integrar la evaluación en las rutinas para la gestión de proyectos.

En este artículo se han tratado de establecer los referentes básicos para valorar los proyectos de cooperación al desarrollo realizados por ONGs. Esto se ha hecho a través de una sistematización de aquellos elementos centrales que están presentes en dichos proyectos, y de la identificación de las líneas de investigación que nos permitirán llegar a un conocimiento detallado de la acción de cooperación.

El objetivo de este enfoque es superar las rigideces que se presentan en algunos manuales de evaluación, donde los extensos listados de preguntas y temas dirigen excesivamente la atención de quien evalúa a los temas más habitualmente previsibles. En estos casos el problema surge cuando se presenta un imprevisto, una situación no contemplada inicialmente.

Por ello se hace necesario comprender el proceso de evaluación como una investigación dinámica en la que es necesario englobar las diferentes situaciones que se dan en una acción de desarrollo y, simultáneamente, integrarlas en el conjunto del proyecto destacando sus relaciones. Una manera de alcanzar esta visión global es abordar la evaluación desde una perspectiva general y orientada hacia las áreas centrales de los proyectos de cooperación al desarrollo. Finalmente, el esquema integrado del proceso de análisis que se ha explicado en las páginas precedentes queda como sigue:

